

JN.

- 1 -

L. 12.295/2.
L. 12.296/2.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président du Conseil culturel de la communauté culturelle française, le 4 avril 1975, d'une demande d'avis sur des amendements au projet de budget des affaires culturelles de la communauté culturelle française pour 1975 - secteur Santé publique et Famille et secteur Agriculture, a donné le 16 mai 1975 l'avis suivant :

L'avis de la Section de législation est demandé par le Président du Conseil culturel de la Communauté culturelle française sur base de l'article 10, alinéa 2, de la loi du 3 juillet 1971. Selon cet alinéa, "les présidents des Conseils culturels peuvent demander l'avis motivé de la Section de législation sur toute proposition de décret et sur tous amendements à des projets et propositions de décret".

Cette disposition ne prévoit expressément aucune limitation quant à la nature ou à l'objet des textes qui peuvent être soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

La demande d'avis porte sur des amendements émanant du Gouvernement et d'un membre du Conseil culturel. Ces amendements visent à modifier deux projets de décret relatifs l'un au budget du secteur "Santé publique et famille", l'autre au budget du secteur "Agriculture", pour l'année 1975.

Dans la mesure où des amendements à des projets de décret budgétaire ont pour objet d'augmenter ou de réduire des crédits, c'est-à-dire le montant chiffré des autorisations de dépenses, qui sont données par le pouvoir législatif au pouvoir exécutif, sans que le principe même de la dépense ou son libellé doivent s'en trouver modifiés, il s'agit d'un problème de fond sur lequel le Conseil d'Etat n'a pas pour mission de donner un avis.

Mais lorsque par voie d'amendement à un projet de décret budgétaire un conseil culturel est invité à introduire,

.../...

à supprimer ou à modifier des dispositions normatives, la section de législation peut être appelée à donner son avis tant sur la portée et les effets juridiques de ces dispositions que sur la forme des textes.

Il en va de même lorsque de tels amendements ne pourraient être adoptés par un conseil culturel sans impliquer une norme de compétence de ce conseil.

*

* *

La justification donnée par le Gouvernement aux amendements concernant le projet de budget du secteur "Santé publique et Famille" est laconique : "Suite aux décisions prises en matière de culture et de régionalisation". La justification de M. J.-M. Dehousse est plus explicite et semble rejoindre celle du Gouvernement. La politique familiale et démographique est, selon lui, du ressort des conseils régionaux conformément à l'article 4 de la loi du 1er août 1974.

Par ailleurs, le Gouvernement justifie ses trois amendements au projet de budget du secteur "Agriculture" par le fait que les crédits dont il propose la suppression font partie d'une matière qui entre dans les attributions des conseils régionaux et que, par conséquent, il appartient au Parlement d'en régler l'affectation.

La loi du 21 juillet 1971 établissant la compétence des conseils culturels sur les matières culturelles est une loi complémentaire de la Constitution, votée selon le triple

.../...

quorum d'une majorité spéciale. Elle ne peut être modifiée expressément ou implicitement que par une loi votée dans les mêmes conditions de majorité.

La loi du 1er août 1974, votée à la majorité simple, a mis en place, selon les termes de l'exposé des motifs, des conseils dont la mission est consultative et auxquels "la compétence de régler des matières n'est pas attribuée" (Sénat, session extr. 1974, doc. n° 301/1).

Les matières législatives pour lesquelles l'article 4 de la loi du 1er août 1974 a prévu la consultation des conseils régionaux ne peuvent dès lors se situer que dans le champ de compétence du législateur national, à l'exclusion des matières culturelles définies par la loi du 21 juillet 1971.

La loi du 1er août 1974 ne pouvant avoir eu pour effet de modifier les compétences des différents organes du pouvoir législatif, la justification donnée aux amendements manque de pertinence.

*

* *

Le premier amendement du Gouvernement vise à introduire dans le projet de budget du secteur "Santé publique et Famille" un article 12.43 prévoyant des crédits non dissociés pour assurer les dépenses en matière d'inspection médicale scolaire.

.../...

Le budget des affaires culturelles pour 1974 (décret du 7 août 1974 - Moniteur belge du 1er octobre 1974) ne comportait pas pareil article.

Ce premier amendement ne pourrait trouver de fondement que dans l'article 59bis de la Constitution. C'est à la lumière de cette disposition qu'il faut rechercher si le Conseil culturel est compétent.

Aux termes de l'article 2 de la loi du 21 mars 1964, la mission de l'inspection médicale scolaire est définie comme suit :

"§ 1er. L'inspection médicale scolaire comprend :

1° pour les élèves :

- a) le dépistage des déficiences physiques ou mentales;
- b) le dépistage des maladies transmissibles, par le contrôle régulier et systématique de leur état de santé;

2° pour les membres du personnel : le dépistage des sources possibles de contamination;

3° pour les élèves et pour les membres du personnel : les mesures de prophylaxie qui s'imposent pour éviter la propagation des maladies transmissibles.

§ 2. L'inspection médicale scolaire a, en outre, pour mission :

.../...

- 1° de collaborer à l'établissement de statistiques concernant l'état de santé et de morbidité des élèves et aux examens y afférents;
- 2° de promouvoir les conditions d'hygiène et de salubrité des bâtiments, des locaux et du matériel scolaire".

L'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution attribue aux conseils culturels les matières relatives à l'enseignement, à l'exclusion de ce qui a trait à la paix scolaire, à l'obligation scolaire, aux structures de l'enseignement, aux diplômes, aux traitements, aux normes de population scolaire.

A l'analyse, l'inspection médicale scolaire apparaît comme poursuivant un double but :

- 1° grâce à la fréquentation scolaire obligatoire, permettre le contrôle, dans des conditions aisées, de l'état de santé des jeunes couches de la population en vue de les préserver de la maladie et de remédier aux déficiences physiques et mentales dont elles peuvent être l'objet et par là de faciliter la prise des mesures générales de prophylaxie qui s'imposeraient pour éviter la propagation des maladies transmissibles;
- 2° assurer l'organisation sanitaire des établissements d'enseignement.

La matière se rattache donc pour partie à la santé publique et pour partie aux structures de l'enseignement. Cependant, ces différents aspects sont tellement liés entre

.../...

eux qu'il n'est pas concevable que les crédits les concernant puissent être répartis entre le budget national et le budget culturel.

En raison de la prépondérance des préoccupations relatives à la santé publique dans l'organisation de l'inspection médicale scolaire, les crédits nécessaires au fonctionnement de celle-ci ne peuvent dès lors figurer au budget culturel mais doivent trouver leur place dans le budget voté par les Chambres législatives, éventuellement après avis des conseils régionaux, en application de l'article 4, 5°, de la loi du 1er août 1974 qui vise la politique d'hygiène et de santé publique.

*

* *

Un deuxième amendement du Gouvernement tend à insérer dans le budget des affaires culturelles des crédits pour assurer les dépenses en matière de contrôle médico-sportif, dans un article 12.47 (nouveau) que le budget de 1974 ne comportait pas.

Suivant les renseignements que le Conseil d'Etat a recueillis, les activités groupées sous la dénomination de "contrôle médico-sportif" s'étendent actuellement dans trois directions, sur des bases législatives et réglementaires très différentes. Ce contrôle s'exerce, en effet :

- a) lors des combats et exhibitions de boxe, ainsi qu'en vue de la pratique du sport de la boxe (loi du 31 mai 1958 et arrêté royal du 5 juillet 1962);
- b) à l'égard des coureurs cyclistes mineurs d'âge (arrêté royal du 3 avril 1970 fondé sur l'article 9 de la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968);

.../...

- c) par des subsides aux centres médico-sportifs opérant des contrôles de masse (arrêté royal du 15 janvier 1973 fondé sur la loi du 26 juin 1963 relative à l'encouragement de l'éducation physique, de la pratique des sports et de la vie en plein air ainsi qu'au contrôle des entreprises qui organisent des concours de paris sur les résultats d'épreuves sportives).

L'éducation physique, les sports et la vie en plein air sont des "matières culturelles" aux termes de l'article 2, alinéa 1er, 9°, de la loi du 21 juillet 1971. Sans doute les matières culturelles ne comprennent-elles ni "la réglementation sur les matches de boxe" (exposé des motifs de la loi du 21 juillet 1971, Sénat, session 1970-1971, doc. n° 400, p. 6), ni la législation pénale (v. rapport Sénat, session 1970-1971, doc. n° 497, p. 5, et la déclaration de M. WIGNY, rapporteur à la Chambre en séance du 16 juillet 1971, Annales parlementaires, p. 7) dont relèvent la police de la circulation routière et, par conséquent, les règles fixées par l'arrêté royal du 3 avril 1970 "en vue de prévenir les accidents dus à l'état de santé éventuellement déficient des coureurs cyclistes mineurs d'âge".

Sous toutes ses formes, le contrôle médico-sportif a cependant pour objet principal et direct la santé de ceux qui pratiquent un sport et, partant, le développement des sports avec l'aide de la médecine, qui est ici au service d'une matière culturelle.

.../...

C'est donc à bon droit que, par son deuxième amendement, le Gouvernement a jugé le conseil culturel compétent pour voter les crédits dont il s'agit.

*

* *

Les troisième et quatrième amendements du Gouvernement prévoient la suppression des crédits concernant les subsides destinés aux organismes de consultations prématrimoniales, matrimoniales et familiales, crédits qu'il est proposé de retrancher des articles 33.45 et 43.47.

Ces organismes sont dénommés "centres de consultations prématrimoniales, matrimoniales et familiales" par l'article 1er de l'arrêté royal du 3 avril 1970, modifié par l'arrêté royal du 11 mars 1974 (Moniteur belge du 19 avril 1974), qui définit leur mission comme "une action individualisée concernant au moins une des activités suivantes :

- 1° l'information concernant la régularisation (1) des naissances et les moyens contraceptifs, ainsi que, le cas échéant, la mise à disposition de ces moyens;
- 2° la guidance des familles dont les membres ont des problèmes relationnels;
- 3° l'accueil et la guidance des femmes qui, à cause de leur grossesse, se trouvent dans une situation critique".

.../...

(1) (lire semble-t-il "régulation").

On peut rattacher à l'examen de la première de ces activités, la suppression de l'article 12.41 "Information en matière de contraception" préconisée par l'amendement déposé le 26 mars 1975 par Monsieur J.-M. Dehousse, membre du conseil culturel.

Les centres de consultations prématrimoniales, matrimoniales et familiales sont subsidiés en fonction du nombre de consultations médicales et non médicales qu'ils donnent.

Selon des données statistiques fournies pour l'année 1973 par l'Administration de la Famille, les consultations des deux ordres sont de nombre sensiblement égal.

Pour apprécier si ces activités constituent ou non une matière culturelle, il convient de les comparer aux notions générales d'"Education permanente et d'animation culturelle", énoncées à l'article 2, alinéa 1er, 8°, de la loi du 21 juillet 1971. Ces deux notions comprennent, au dire de l'exposé des motifs de cette loi "tout ce qui contribue à l'épanouissement culturel des adultes au sens large". Suit alors, à titre exemplatif, l'énumération de certaines formes de manifestations culturelles, "comme les associations créées par la libre initiative des citoyens, les conférences, les cours, les institutions de formation familiale, sociale et civique, l'organisation du développement communautaire, mais à l'exclusion de l'enseignement au sens traditionnel" (Sénat, session 1970-1971, doc. n° 400, p. 6, ainsi que le rapport Sénat, session 1970-1971, doc. n° 497, p. 5).

.../...

Dans la mesure où leur activité n'est pas de nature médicale, on pourrait admettre que les centres en cause constituent des institutions de formation familiale; mais en fonction de leur activité médicale, ils ne peuvent être rangés parmi les organismes qui contribuent à l'épanouissement culturel des adultes.

Du fait que ces deux genres d'activités, étroitement liés, sont égaux en importance, on ne peut recourir au critère de prépondérance pour déterminer à quelle compétence législative ces centres ressortissent.

Le principe de la compétence résiduaire du législateur national conduit, dès lors, à approuver la suppression des crédits telle qu'elle est proposée par le Gouvernement.

Les subsides pour lesquels le Gouvernement entend voir supprimer les crédits, sont mêlés dans les articles budgétaires 33.45 et 43.47 aux subsides prévus en faveur des associations organisant des cours, conférences et journées d'études en vue de promouvoir l'éducation familiale.

L'arrêté royal du 11 mars 1974 organise l'octroi de subventions pour les activités de nature à promouvoir l'éducation familiale et à favoriser, avec l'épanouissement de la vie familiale, l'exercice d'une parenté consciente et responsable. Ces activités comprennent "des cours, conférences, séminaires, journées d'études, ... débats, tables rondes, techniques de groupes et utilisation de mass-media".

Les crédits relatifs à ces activités ne font pas l'objet d'amendement et resteraient donc inscrits au projet de budget des affaires culturelles.

On ne peut cependant nier que les deux genres d'activité concernés par les articles 33.45 et 43.47 du projet de budget sont très voisins et qu'ils devraient être réunis sous une seule compétence.

Mais le Conseil d'Etat ne peut donner son avis sur l'ensemble des articles 33.45 et 43.47 car il n'est saisi que d'amendements concernant une partie de ces articles.

*

* *

L'amendement présenté par Monsieur J. -M Dehousse tend à faire supprimer du projet de budget l'article 12.41 concernant l'information en matière de contraception.

Un arrêté royal du 10 décembre 1974 (Moniteur belge du 3 janvier 1975) organise l'octroi de subventions pour l'information en matière de contraception. Cet arrêté permet au Ministre de la Santé publique et de la Famille d'octroyer des subventions "dans les limites des crédits inscrits au budget" aussi bien aux organisations sociales agréées d'éducation familiale qu'aux fédérations de centres agréés de consultations prématrimoniales, matrimoniales et familiales.

.../...

Cela signifie que le crédit 12.41 doit permettre de subventionner à la fois les groupements d'éducation familiale agréés en application de l'arrêté royal du 11 mars 1974 et les fédérations de centres de consultations prématrimoniales, matrimoniales et familiales agréés en application de l'arrêté royal du 3 avril 1970, modifié par l'arrêté royal du 11 mars 1974. Or, on a vu que les subsides de fonctionnement des groupements d'éducation familiale resteraient inscrits au budget culturel sous les articles 33.45 et 43.47 tandis que les subsides de fonctionnement des organismes de consultations prématrimoniales, matrimoniales et familiales seraient retranchés des mêmes articles.

Cette constatation vient à l'appui de la non-division des crédits considérés.

Pour ce qui est du crédit 12.41 proprement dit, l'information en matière de contraception, que l'on ne doit pas confondre avec la propagande en faveur de la contraception, s'adresse à des personnes qui ont déjà choisi les fins à atteindre mais qui en cherchent les moyens. Cette information paraît, dès lors, être plus un problème d'hygiène médicale qu'une matière d'éducation permanente et à ce titre elle ne ressortit pas à la compétence du conseil culturel.

*

* *

Enfin, le Gouvernement propose la suppression dans le budget du secteur "Agriculture", des articles 12.60, 63.60 et 73.60 qui concernent des crédits destinés à supporter les dépenses de consommation, les subsides aux pouvoirs subordonnés et les dépenses d'investissement en rapport avec "l'aménagement touristique des forêts et réserves naturelles domaniales".

L'article 2, alinéa 1er, 10°, de la loi du 21 juillet 1971 place parmi les matières culturelles les loisirs et le tourisme tandis que l'alinéa 2 du même article ajoute que la compétence du conseil culturel pour régler les matières culturelles comprend le pouvoir d'adopter des décrets relatifs à l'infrastructure.

Selon l'exposé des motifs de la loi, le tourisme d'un jour est aussi bien concerné que le tourisme de vacances. Le rapport fait à la Chambre par M. WIGNY précise qu'"au point de vue du tourisme et des sports chaque conseil culturel peut fixer librement par décret une programmation de l'infrastructure" (Doc. parl. Chambre, session 1970-1971, n° 1053/4, p. 8).

Cependant, l'urbanisme et l'aménagement du territoire ont été réservés au législateur national. Un amendement de MM. VANHAEGENDOREN et BAERT qui tendait à introduire la notion d'aménagement du territoire à titre de 11° de l'article 2, alinéa 1er (Doc. parl. Sénat, session 1970-1971, n° 602) a été repoussé par 154 voix contre 13 après une intervention de M. LAGASSE signalant "que tout ce qui relève proprement de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme ou de la politique foncière ne peut être confié aux conseils culturels et devra revenir demain aux conseils régionaux" (Annales parlementaires, Sénat, 8 juillet 1971, p. 2378).

Il ne semble toutefois pas que les crédits faisant l'objet des amendements soient destinés à financer des opérations relatives à l'urbanisme ou à l'aménagement du territoire, ni des dépenses en rapport avec l'exploitation économique des forêts.

En effet, il existe sous les mêmes numéros d'articles des crédits beaucoup plus importants au projet de budget du Ministère de l'Agriculture soumis au Parlement (Sénat, session 1974-1975, doc. n° 5-XI/1), à savoir:

12.60 Dépenses de toute nature en rapport avec l'entretien des forêts domaniales :

crédits non dissociés : 58.400.000 frs.

63.60 Subsidés aux pouvoirs publics subordonnés en faveur de l'exécution des travaux forestiers :

crédits d'engagement : 14.500.000 frs.

crédits d'ordonnancement : 13.000.000 frs.

73.60 Dépenses d'investissement en rapport avec l'augmentation de la production et du revenu des forêts domaniales, et l'aménagement et la gestion scientifique des réserves naturelles domaniales :

crédit d'engagement : 28.100.000 frs.

crédit d'ordonnancement : 28.100.000 frs.

Dés lors, les aménagements touristiques pour lesquels le projet de budget du conseil culturel prévoit les crédits 12.60, 63.60 et 73.60 constituent une matière qui appartient à la compétence de ce conseil.

La chambre était composée de

Messieurs	: J. MASQUELIN,	président de chambre,
	P. TAPIE,	conseillers d'Etat,
	J. van den BOSSCHE,	
	R. PIRSON,	assesseurs de la section
	F. RIGAUX,	de législation,
Madame	: J. TRUYENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. G. PIQUET,
premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

J. TRUYENS.

J. MASQUELIN.